

عن فعالية المادة 102 من الدستور في تسيير الأزمات القانونية المترتبة عن حالات الشغور

لوشن دلال (1)

(1) أستاذة محاضرة قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة باتنة 1، 05000 باتنة، الجزائر.

البريد الإلكتروني: louchenedalel@gmail.com

الملخص:

أقر المؤسس إجراءات معقدة تعرقل عملية التصريح بشغور منصب رئيس الجمهورية أو حدوث المانع. إذ لا يتيح مجالا للاجتهاد أو توسيع نطاق تطبيق النموذج، فيفرض قائمة مقيدة للوقائع المادية ولا يستوعب الاحتمالات السياسية التي قد تشل العملية تماما.

إذا النموذج موضوع الدراسة غير عملي لتسيير فترة النيابة، أين تقصى الحكومة رغم كونها المؤسسة الوحيدة المرتبطة مباشرة مع رئيس الجمهورية لطبيعة عملها. وتختصر مهمة رئيس الدولة في إطار تنفيذي يستثني الاختصاصات الرئاسية السيادية رغم طول مدة النيابة.

الكلمات المفتاحية:

رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، المانع المؤقت، الشغور النهائي، النيابة.

تاريخ إرسال المقال: 2019/03/26، تاريخ قبول المقال: 2020/03/01، تاريخ نشر المقال: 2020/07/31

لتهميش المقال: لوشن دلال، "عن فعالية المادة 102 من الدستور في تسيير الأزمات القانونية المترتبة عن حالات الشغور"،
المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص ص. 30-47.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: لوشن دلال، louchenedalel@gmail.com

About the Effectiveness of article 102 of the Constitution in the Management of Legal Crises linked to the Presidential Vacancy

Abstract:

The constituent has adopted complicated procedures, which block the process of the presidential vacancy declaration. He does not offer the possibility of interpretation to extend the domain to apply the model because of the limited list of material facts. So, he does not provide for political instabilities that could paralyze the process.

This model is non-operational to initiate procedures and mishandle the interim period where the government is excluded although it is the institution directly linked to the president. The mission consists only in executive task excluding sovereign presidential powers despite the length of the interim period.

Keywords:

President of republic, head of state, impediment, vacancy, interim.

De l'efficacité de l'article 102 de la Constitution dans la gestion des crises juridiques liées à la vacance présidentielle

Résumé :

Le constituant a adopté des procédures compliquées, qui entravent le processus de la déclaration de la vacance présidentielle. Il n'offre pas de possibilités d'interprétation pour étendre le champ de l'application du modèle en imposant une liste limitée des faits provoquant le phénomène. Ainsi, il ne prévoit pas les instabilités politiques qui pourraient paralyser le processus.

Donc, ce modèle n'est pas opérationnel et gère difficilement la période de l'intérim pendant laquelle le gouvernement est entièrement exclu bien qu'il soit la seule institution directement liée au président par la nature de ses fonctions. La mission en question se réduit à un cadre exécutif écartant les compétences présidentielles souveraines malgré la durée de la période de l'intérim.

Mots clés :

Président de la république, président de l'Etat, l'empêchement, la vacance, l'intérim.

مقدمة

رغم كونها أحكاما استثنائية لا تتعلق بالعمل المعتاد لمؤسسة الدولة، تكتسي إجراءات تسيير حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية أهمية بالغة لأنها تسمح بتفادي تبعات الوقائع المادية المفاجئة. إذ يعتمد استقرار النظام على فعالية هذه المؤسسة، فإذا وهنت لا يمكنه أن يستمر دون حدوث أزمات. لذا يتدخل المؤسس لتنظيم هذا الاحتمال متوقعا الموانع التي قد تحول دون إمكانية ممارسة المهام.

تتجلى أهمية هذه الحالة أكثر في الدستور الجزائري نظرا للمكانة المحورية لرئيس الجمهورية المنتخب بشكل مباشر. فإذا استحال عليه ممارسة مهامه لأي سبب، كان لا بد من تنظيم انتخابات عامة لاختيار رئيس جديد. خلال هذه الفترة، لا يمكن للدولة الاستمرار دون قائد، لذا يتم تعيين رئيس للدولة تستوعبه المؤسسات الأخرى بشكل يسمح بالتسيير العادي للنظام.

إلا أن التاريخ الدستوري الجزائري أثبت أن المؤسسات تتخطى بصعوبة هذه الأحداث الطارئة، أين ترتفع احتمالات حدوث توترات. فلم تتوقف أسباب أزمة التسعينات مثلا على الفراغ النصي. بل إن شغور هذه المؤسسة والتي تستغرق كل مظاهر الحكم في الجزائر، يطرح عدة مشكلات تقنية حول الهيئات التي تمتلك الشرعية للتدخل لإقرار مدى صحة المانع، وتلك التي يحق لها تسيير هذه الفترة. مما يتطلب وضع نظام خاص يأخذ بعين الاعتبار اتساع مجال اختصاصات المؤسسة الشاغرة وعمق شرعيتها لتعيين الجهة التي تنوبها. فهل تضمن الأحكام الدستورية تفعيل حالة الشغور ونياية فعالة خلال هذه الفترة؟ أم أن مكانة رئيس الجمهورية في النظام تحول دون وضع نظام متكامل لعدم وجود البدائل القانونية في الدستور الجزائري؟

لا بد أنه من الصعب تفادي هذه الحالة، متى قامت الوقائع التي تدعو لذلك باعتبارها ظرفا غير معتاد لا يمكن التنبؤ به، قد يهدد في أي وقت الاستقرار المؤسساتي. لذا كان لا بد من تنظيمه بشكل يحول دون المساس بالمؤسسة في حد ذاتها، ولضمان ممارسة عادية للسلطة خلال هذه الفترة. (أولا) إلا أن الرئيس المعين بهذه الطريقة لا يمكنه أن يمارس اختصاصات ترتبط بالسلطة التمثيلية، مما دفع المؤسس الدستوري إلى تقييد سلطاته خلال هذه الفترة. (ثانيا)

أولا/ تفعيل حالة الشغور: تنظيم إجرائي أم تقييد للعملية

لا تحصر أغلب الدساتير حالات الشغور، بل تنصرف مباشرة إلى الظرف متى يستحيل على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه، مما يميز بين حالتين: المانع المؤقت والشغور النهائي، أما الدستور الجزائري فقد خالف هذا المبدأ محددًا حصرا هذه الحالات (1). كما أن إجراءات إعلانها لا تخضع للمنطقية نفسها التي بني عليها النظام السياسي الجزائري، والتي تقتضي هيمنة السلطة التنفيذية وفقا للنموذج الفرنسي، رغم أنه لطالما استلهم منه آليات تنظيم الحكم والطرق القانونية لحل الأزمات (2).

1/تباين حالات الشغور

تميز الدساتير بين حالتي الشغور *vacance* والمانع *empêchement*، إذ يعدّ هذا الأخير مفهوما دقيقا ناتجا عن عائق ذي طبيعة ومدة متباينتين كالمرض، الاختفاء، الاختطاف¹. أما الشغور فيكون جراء الغياب الفيزيولوجي للمعني على إثر الاستقالة، الوفاة، أو العزل بسبب الخيانة العظمى، فهي مرتبطة بفراغ، لذا تكون دائما نهائية².

فلا يفترض في الدستور تنبؤ كل الاحتمالات التي تحول دون إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه. لكن المؤسس الجزائري لم يتح مجالا مفتوحا للاجتهاد وذكر حصرا حالات الشغور مميزا بين المانع الذي يحول دون استمرارية المهام لفترة محددة. (أ) وبين استحالة ممارسة المهام نهائيا. (ب).

أ- المانع المؤقت

لم يكن المؤسس الجزائري حريصا في تنظيمه لحالة غير متوقعة بقدر ما كان في المادة 102³، أين حدد المانع المؤقت بالمرض الخطير والمزمن لا غير. ولا تكمن المشكلة فقط في أعمال الشرط في حد ذاته الذي يؤدي إلى صعوبات نظرية وتقنية (أ-1)، بل في استثناء حالات كثيرة قد تكون وراء حدوث مانع مؤقت يستحيل معه ممارسة الرئيس لمهامه لفترة محدودة. (أ-2).

أ-1- صعوبة تحديد مفهوم المرض الخطير والمزمن: رغم النص على إمكانية لجوء المجلس الدستوري لكل الوسائل الممكنة للثبوت من حقيقة المانع، فإنّ الفكرة في حد ذاتها تطرح بعض الصعوبات. إذ يرتبط معيار تعريف درجة الخطورة تحديدا بإمكانية ممارسة المهام، وذلك ما يعمق الإشكال. فالجمع بين معيارين طبي وسياسي ليس يسيرا: تقدير خطورة المرض المزمن يعود للأطباء، أما إمكانية ممارسة المهام فهو تقدير سياسي وحتى أنّه غير متاح للمجلس الدستوري⁴.

¹ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, *La constitution de la République Française*. ECONOMICA, Paris, 1979, p. 207.

² Ibid, p.206

³ يتمحور موضوع البحث حول المادة 102 من دستور الجزائر الحالي، لكنها لم تدون لأنها ستذكر مفصلة في كل جزء من الدراسة. قانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

⁴ ليس من وظيفة المجلس الدستوري أن يبيت بسلطة تقديرية في المجال السياسي قياسا على وظيفته في الرقابة الدستورية التي لا تتعدى إلى تقدير الملائمة أو البحث في الأسباب. جابر جاد نصار، *الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين*. دار النهضة العربية، مصر، 1999، ص. 114.

لا تتعلق الصعوبة بازواجية التكيف فقط، بل إنّ الجمع بين الخطورة والديمومة يعقد عمل المجلس. إذ يشترط النص توافر ثلاثة شروط متلازمة حتى يثبت المانع المؤقت: المرض المزمن، الخطير، والذي يحول دون ممارسة المهام، فالفكرة ليست بتلك البساطة:

- قد يؤدي مرض خطير غير مزمن إلى استحالة ممارسة المهام كالقصور الكبدي الحاد، أو كتلك الأمراض التي تؤثر بشكل كبير على القدرة على اتخاذ القرارات كوجود كيس أو ورم غير خبيث في الدماغ، مما يؤدي إلى اضطراب سلوكي مؤقت يزول بزوال السبب، لكنه يؤثر خلال هذه الفترة على قدرة رئيس الجمهورية على ممارسة مهامه. إلا أنّ ارتباط الخطورة بمعيار الديمومة يستثني هذا النوع من الأمراض. بالمقابل، لا تؤثر أمراض مزمنة خطيرة على إمكانية ممارسة المهام كالتهاب الفيروس الكبدي ب أو ج⁵. مما يمنح نظرياً⁶ سلطات تقديرية للجهتين: المجلس الدستوري في تقدير استحالة ممارسة المهام الرئاسية، والأطباء في تقدير خطورة المرض المزمن، لكن هذه السلطة النظرية مقيدة بإجراءات ندرسها لاحقاً.

- معيار الخطورة في حد ذاته مرن جداً، فهل يعني أن يكون مرضاً معدياً أو مميتاً، أم أنّه متعلق بما يحول دون ممارسة النشاطات اليومية؟ أو أنّه محدد بما يصيب القدرات الذهنية للإنسان فقط؟ فأمراض نقص المناعة هي أمراض خطيرة ومزمنة إلا أنّها تسمح بنشاط معتاد إلا في حالات معينة، أما الأمراض المعدية فكثير منها لا يؤثر على القدرة العقلية، لكنه يستوجب عزل المصاب لتفادي نقل العدوى⁷.

- وجود أمراض مزمنة خطيرة لا يمكن لغير الأطباء المختصين تشخيصها خاصة تلك المتعلقة بالأمراض العقلية في مراحلها الأولى، فلا يستطيع للمجلس الدستوري التقطن للأمر في الوقت المناسب. مما يسمح باتخاذ قرارات تحت تأثير المرض لا تخدم المصلحة العامة خاصة بالنسبة للاختصاصات السيادية أين يتخذ رئيس الجمهورية القرار بشكل انفرادي. فإذا أخذنا كمثال حالة هتلر الذي استمر بشن حروب نتيجتها محسومة مسبقاً بشكل غير

⁵ Soixante –septième Assemblée Mondiale de la Santé WHA67.6 Point 12.3 de l'ordre du jour 24 mai 2014, Hépatite, Document A67/13
apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_R6-fr.pdf
consulté le : 30,11,2018

⁶ لا يملك المجلس الدستوري هذه السلطة التقديرية إلا نظرياً، إذ يعتمد تحريك الإجراء أيضاً على إرادة ثلثي أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه. كما أنّ المجلس لا يملك الإطلاع على مدى قدرة الرئيس على ممارسة مهامه لأنّه ليس في علاقة مباشرة معه. مما يحول هذه السلطة لجهة أخرى وهي الحكومة التي تقرر متى أرادت بشكل غير رسمي إطلاع المجلس الدستوري على حالة رئيس الجمهورية.

⁷ Exemple : la tuberculose pulmonaire.

Organisation mondiale de la santé, stratégies recommandées par l'OMS contre les maladies transmissibles –prévention et lutte-,

http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67587/WHO_CDS_CPE_SMT_2001.13.pdf;jsessionid=2D799C14BF8E67BE5A6F89216924C28E?sequence=1
consulté le 30/11/2018.

عقلاني ومتهور، تثور احتمالات حول مدى قدرته على تقدير الأمور أو بإحدى الأمراض العقلية أو النفسية في بدايتها، والتي يصعب للسياسي تشخيصها.

لا يمكن تخطي هذه الصعوبات بسهولة، فحصر المؤسس للمانع المؤقت في حالة وحيدة لا يسهل عمل المجلس الدستوري، إذ يستثني حالات كثيرة كالأزمات غير المزمدة التي تحول دون ممارسة المهام. مما يتطلب إجراءات تكميلية لتجنب الاحتمالات المفاجئة كضرورة خضوع رئيس الجمهورية لفحص دوري.

أما بالنسبة لإجراء إعلان نهاية المانع فلم ينظم بموجب الدستور، مما يعني أنه يخضع منطقياً للتقدير الواقعي يتمكن الرئيس من ممارسة مهامه فعلياً. بالمقابل، لا يطرح اتخاذ قرار بأن المانع المؤقت لا زال مستمرا الصعوبات نفسها، إذ يعتمد على استمرار الظروف السابقة التي اقتضت إعلان حالة الشغور المؤقت.

أ-2- استثناء ظروف مرتبطة بالشغور المؤقت: على إثر ما أصاب المؤسسات الدستورية الجزائرية في التسعينات جراء التنظيم القانوني غير المتكامل لهذه الحالة، كان على المؤسس سد كل الفراغات⁸. لكن الحرص لا يتطلب حصر حالات الشغور لأنها بطبيعتها غير متوقعة، بل توفير آليات لحماية المؤسسة ضد أي تجاوز مع إتاحة إمكانيات حل الأزمة. أما ربط المانع المؤقت بالمرض دون غيره في المادة 102 من الدستور الجزائري يقصي حالات كثيرة تكون وراء قيام الحالة.

فعلى سبيل المثال، يميز الدستور الفرنسي بين الشغور الذي يقوم لأي سبب كان متى لم يعد للمهمة الرئاسية قائم عليها، وبين المانع الذي ينتج عن ظروف واقعية: مرض، اختفاء،... اختطاف، تحول دون إمكانية ممارسة مهامه⁹، فالنص لا يجب أن يعرف الحالة بأسبابها بل بنتائجها¹⁰. أما تقييد الظرف بحالة وحيدة لا يسمح بتفعيل أحكام المانع المؤقت إلا خلال المرض الخطير والمزمن الذي يحول دون ممارسة المهام. حتى ولو كان الغرض من هذا التقييد حماية المؤسسة الرئاسية، فإنّ نتائجه سلبية في حالة قيام مانع آخر أين تظل الهيئة شاغرة دون التمكن من تحريك الإجراء.

⁸ تم تعديل نص المادة محل الدراسة مرتان بعد صدور دستور 1989: في 1996 و 2016 من حيث الإجراءات وأحكام فترة النيابة. أنظر:

مرسوم رئاسي رقم 89 / 18 مؤرخ في 1989/02/28 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989. -المادة 84-

مرسوم رئاسي رقم 96 / 438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996. -المادة 88-

القانون رقم 16 / 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري. جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 7 مارس 2016. -المادة 102-

⁹ Guy CARCASSONNE, *La constitution*, 10 éd, Editions du Seuil, Paris, 2011, p. 72

¹⁰ Ibid, p.72

ب- المانع النهائي

حصر النص الدستوري الموانع النهائية في حالتين: الاستقالة والوفاء. لذا لا تطرح إشكاليات تقدير أو تكييف فلا يقع على المجلس الدستوري إلا إقرارها¹¹، كما أنّ استمرار المانع المؤقت يعتمد على أمر واقع يتعلق باستمرار عجز الرئيس عن الالتحاق بوظيفته.

أما العزل فهو مستبعد رغم نص الدستور على إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية من طرف المحكمة العليا للدولة عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى¹². ومن المنطقي، أنّ الإجراءات ستؤدي لا محالة إلى عزله في حالة ثبوت ارتكابه للجريمة، فهل يطبق حكم الاستقالة مثلاً؟ كان على المؤسس تقادي هذه الصعوبات من خلال تعريف الحالة بنتائجها (الشغور النهائي) لا بأسبابها حصراً. لكن، القصور لا يكمن فقط في الحالات المحدودة التي حصرتها المادة، بل، أيضاً وأساساً، في إجراءات التثبت من حقيقة المانع والإعلان عنه.

2/ الإجراءات القانونية للتصريح بحالة الشغور

تختلف كليات إعلان ثبوت المانع المؤقت، أين يختص كل من المجلس الدستوري باعتباره الجهة القضائية المختصة في السهر على الانتخابات الرئاسية، والبرلمان ممثل الشعب والأمة، (أ) عن التصريح بالشغور النهائي الذي لا يتطلب الشروط نفسها نظراً لتعلقه بأمر واقع. (ب).

أ- التصريح بثبوت المانع المؤقت

شدد المؤسس إجراءات التثبت والتصريح بحقيقة المانع، نظراً للمكانة المفتاحية لرئيس الجمهورية، فلا يعقل أن نعتمد على أغلبية بسيطة من الغرفتين لإقرار شغور مؤسسة تنتخبها الأغلبية المطلقة للشعب. لكن الإشكال لا يتعلق فقط برفع الأغليات بل بإمكانية تحريك الإجراء وفقاً لما يلي:

- **الجهة المختصة بتحريك الإجراء:** يعود الاختصاص بتحريك الإجراء حصراً للمجلس الدستوري الذي يجتمع بقوة القانون، ويمكنه أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمع لأي شخص مؤهل وإلى أي سلطة معنية¹³. بعد التثبت من حقيقة المانع يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع. وهي الحالة الوحيدة أين يتمكن المجلس

¹¹ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op. cit., p.206.

¹² رغم عدم صدور القانون العضوي، فإن الحالة تجد أساسها في المادة 177 من دستور الجزائر الحالي: قانون 01/16 يتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق الذكر.

¹³ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، جريدة رسمية عدد 42 مؤرخ في 30 يونيو 2019 تتضمن النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري صادر عن المجلس الدستوري، دون رقم، المادة 81.

الدستوري من العمل دون إخطار أو طعن أو إحالة وهذا ما يخالف طبيعة عمله؛ لذا قد يصطدم هذا الإجراء بعدة معوقات:

-يستبعد التدخل التلقائي للمجلس الدستوري نظرا لتبعيته، كما أنّ الهرمية التي تميز النظام تحول دون إمكانية اتخاذ خطوة بهذا القدر من الخطورة.

-طبيعة عمل المجلس الدستوري لا تجعله في تواصل مستمر مع رئيس الجمهورية. إذ يبقى بعيدا عن العمل الحكومي الذي يربط غالبا رئيس الجمهورية بالحكومة لا غير. فإطلاع المجلس الدستوري على صعوبة ممارسة المهام يعتمد على إرادة الحكومة، التي تفضل عموما إبقاء الأمر على ما هو عليه للمحافظة على التوازنات السياسية. ذلك ما شهدته النظام الفرنسي أين امتنعت الحكومة¹⁴ عن إخطار المجلس الدستوري بشأن حالة رئيس فرنسا بومبيدو بين 1973 و 1974 باعتبار أنّه بقي في حالة ذهنية جيدة¹⁵، مما يطرح تساؤلات حول ضرورة توسيع سلطة الإخطار إلى رئيسي المجلسين والحكومة.

-شرط تصويت المجلس الدستوري بالإجماع قرر لحماية المؤسسة الرئاسية، لكنّه يؤدي إلى عرقلة كل الإجراء في حالة امتناع أحد الأعضاء. رغم أنّ المبدأ العام لعمل المجلس الدستوري يقتضي التصويت بأغلبية أعضائه، وهو الذي يتماشى مع آليات عمل الديمقراطية (الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية)¹⁶.

-لا يترتب أي جزء في حالة امتناع المجلس الدستوري عن تحريك الإجراء، كما لا يمكن إلزامه بذلك. على عكس الحكومة (في حالة اقرار اختصاصها) أين يمكن اللجوء لإثارة مسؤوليتها كجزء لامتناعها عن تحريك الإجراء¹⁷.

-الجهة المختصة بالتصريح بثبوت المانع: يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 (فقرة 2، 3، 5) من الدستور¹⁸ ويرأسه رئيس مجلس الأمة¹⁹. ويعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه ثبوت المانع بأغلبية الثلثين. وهي أغلبية مشددة تبقى رهينة الاتجاهات السياسية، كما

¹⁴الحكومة صاحبة الاختصاص في إخطار المجلس الدستوري وفقا لما ورد في المادة 07 من دستور فرنسا 1958 المعدل في 2008، القانون رقم 724-2008 في 23 جويلية 2008، على الموقع

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

¹⁵ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op. cit., p.208

¹⁶ جريدة رسمية عدد 42 مؤرخ في 30 يونيو 2019 تتضمن النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري صادر عن المجلس الدستوري، دون رقم، المادة 41 من النظام.

¹⁷ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op. cit., p.208

¹⁸ القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخ في 28 أوت 2016، أنظر المادة 99

¹⁹ القانون العضوي 12/16، المادة 100، المصدر نفسه.

يستبعد تحقيقها إلا إذا كانت مؤيدة لرئيس الجمهورية تحت خلفية التحالفات الحكومية²⁰. فإذا لم يتم الاتفاق السياسي بين الحكومة والأغلبية في البرلمان في هذه الحالة، لا يمكن توافر النصاب المشروط. مما يعني أن هذا الإجراء التقني مرهون بالتوازنات السياسية وليس بالأمر الواقع، فكان يكفي تصويت المجلس الدستوري بعد إعلامه من طرف الحكومة مثلما هو مقرر في الدستور الفرنسي.

نهاية حالة الشغور المؤقت: في الدستور الفرنسي، يمكن لفترة النيابة أن تطول بقدر استمرار المانع المؤقت²¹. لكنّها في الدستور الجزائري مرهونة بالوقت، فإذا لم يتمكن الرئيس خلال خمسة وأربعين يوما من الالتحاق بالمنصب، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا طبقا للإجراءات سالفة الذكر مما يطرح الإشكاليات السابقة نفسها. توافق هذه المدة الفترة التي تحددها بعض تعريفات المرض المزمن، أي ذلك الذي يستمر لأكثر من ستة أسابيع.

ب- التصريح بالشغور النهائي

لا تتطلب هذه الحالة إجراءات بقدر ما سبق، إذ يكفي أن يثبت المجلس الدستوري الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. ومن ثمة، تبلغ شهادة التصريح إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. فمهمة المجلس في هذه الحالة لا تتعدى عملية إقرار أمر واقع كالوفاة مما يسهل إجراءات التصريح بالشغور النهائي.

إذ عرف التاريخ الدستوري الجزائري حالات متعددة من الشغور، تمكنت خلالها المؤسسات من إعمال أحكام المادة ذات الصلة بشكل قانوني (حالة الوفاة)²²، بينما أثبتت عجزها في حالات أخرى أين أدى الفراغ المؤسساتي إلى أزمة تداول استمرت عدة سنوات. فتنطلب هذه الحالة تنظيما دقيقا لتقادي حالات الانتقال غير الديمقراطي كالانقلاب أو الثورة.

فكل الهيئات الدستورية تقع في مرتبة أدنى من مؤسسة رئيس الجمهورية. وحتى خلال شغور هذا المنصب، لا تملك المؤسسات سلطة كافية لتتخذ القرار باستقلالية، إذ أنّها لا تحظى بسلطات تقديرية تسمح لها بالتدخل والبت. تتجلى هذه الصعوبة حتى في حالة الدور الثاني للانتخابات الرئاسية، إذ تستمر رغم انسحاب أحد المترشحين الفائزين من الدور الثاني دون أخذ ذلك بالحسبان²³.

²⁰ لوشن دلال، "آليات التعديل الدستوري في النظام الجزائري". المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، عدد 1-2015، جامعة ميرة عبد الرحمان، بجاية، ص. 215.

²¹ Guy CARCASSONNE, op cit, p.74

²² عمار عباس، بن طيفور نصر الدين، "التعاطي مع شغور رئاسة الجمهورية الجزائر سنة 1992 وتونس سنة 2011 نموذجاً"، مقال منشور بالمجلة التونسية للإدارة العمومية، مجلة تصدر عن مركز الخبرة والبحوث الإدارية، بالمدرسة الوطنية للإدارة، عدد 39-40، ص ص 51-74.

http://ammarabbes.blogspot.com/2016/04/blog-post_5.html

تاريخ الإطلاع: 2018/11/11

²³ قانون رقم 01/16 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، مصدر سابق الذكر، المادة 103 الفقرة 3 من الدستور.

لا يستجيب النموذج الإجرائي المدروس أعلاه للمبادئ الأساسية للنظام الدستوري الجزائري²⁴. فلم يصمم المجلس الدستوري ليتخذ زمام المبادرة حتى في مجال اختصاصاته الأصلية، إضافة إلى تبعيته لرئيس الجمهورية الذي يعين رئيسه ونائبه لفترة واحدة مدتها ثماني سنوات²⁵. كما أنّ الاعتماد على البرلمان للتصريح بثبوت المانع يقصي هيئات أخرى، تعدّ صاحبة الاختصاص في هذا المجال كالحكومة التي تكون، بحكم وظيفتها، في اتصال مباشر مع رئيس الجمهورية على عكس المجلس الدستوري. لكن المؤسس استبعدا تماما، حتى أنّه لم يعهد لها بمهمة تسيير الأمور العادية خلال فترة المانع المؤقت. بالمقابل، فضل اللجوء إلى مؤسسة أخرى (رئيس مجلس الأمة) لتتولى المهام، وفي حالة شغورها، يكلف رئيس المجلس الدستوري لكن في إطار محدود، أين لا يملك رئيس الدولة ممارسة السلطات السامية والتقديرية.

ثانيا: رئيس الدولة: سلطة "واقع قانوني" دون تمثيل

يتطلب تحديد المكلف بنياطة²⁶ رئيس الجمهورية في حالة حدوث المانع هندسة دستورية دقيقة، تأخذ بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على التوازنات السياسية من جهة وحماية سلطة القرار من جهة أخرى. (1) لكن مهما كانت المؤسسة المكلفة فهي غير مخولة بممارسة الاختصاصات السيادية، التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بصفته مجسد وحدة الأمة وحامي الدولة²⁷. (2)

1/ نياطة رئيس الجمهورية خلال فترة الشغور

يكلف الدستور رئيس مجلس الأمة بتولي منصب رئيس الدولة في حالة التصريح بالشغور النهائي، أو رئيس المجلس الدستوري في حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة. (أ) وقد حدد الفترة بمدة أقصاها تسعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية. (ب)

²⁴أنظر: لوشن دلال، "الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012/2013، ص. 329.

²⁵ قانون 01/16 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المادة 183 من الدستور، مصدر سابق الذكر.

²⁶ لم يذكر الدستور الجزائري الحالي مصطلح: النياطة، لكن الضرورة اقتضت استخدامه للتعبير عن الوضعية القانونية لرئيس الدولة خلال هذه الفترة.

²⁷ قانون 01/16 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المادة 84 من الدستور، مصدر سابق الذكر.

أ- المؤسسة المكلفة برئاسة الدولة

ينفرد كل نظام سياسي بـ "علامات دستورية"²⁸ تربط ضمناً السلطة المنتهية بالهيئة النائية (أي وحدة الجسم الناخب، كما في الدستور الفرنسي قبل 1962 عندما كان رئيس الجمهورية يختار بشكل غير مباشر أو في الدستور الألماني أين ينوب رئيس البوندسرات²⁹ رئيس الجمهورية³⁰ في حالة الشغور)³¹. لكن انتخاب رئيس الجمهورية بشكل مباشر يطرح إشكاليات كثيرة حول اختيار المؤسسة التي تتوبه بشكل يسمح بحفظ العلاقة (وحدة الجسم الناخب).

فلا بد أنّ هذا الرابط يتعلق بدرجة التمثيل³²: رئيس الجمهورية الذي ينتخب مباشرة يفترض أن ينوبه من يتوافر فيه الشرط، وهو ما يتحقق نسبياً في رئيس المجلس الشعبي الوطني. لكن هذا الاختيار لا يضمن دائماً الاستمرارية لإمكانية حله وتزامن شغور المنصبين، فتباينت الدساتير في تحديد الهيئة المخولة بتولي مهام الرئاسة خلال هذه الفترة³³. في دستور الجزائر مثلاً، وبعد تجربة التسعينيات، استبعد رئيس المجلس الشعبي الوطني تماماً لسببين:

- إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني واحتمال الشغور المزدوج. بالمقابل، ديمومة مجلس الأمة تضمن استمرارية المهمة الرئاسية³⁴. لكن حل المجلس يحول أصلاً دون استكمال إجراءات التصريح بالشغور مما يجعل من فكرة الشغور المزدوج حجة واهية³⁵.

- يجد استبعاد رئيس المجلس المنتخب تبريره في عدم توفير ضمانات أكيدة لاختيار رئيس المجلس الشعبي الوطني من الاتجاه المؤيد لرئيس الجمهورية، فحاول المؤسس الحفاظ على توازن القوى السياسية، أي أنّه لجأ لتكليف مؤسسات يتوافر فيها هذا الشرط (رئيس مجلس الأمة).

²⁸ P. JUILLARD, *La continuité du pouvoir exécutif*, Mél. G. Burdeau, 1977, p. 159 in François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op cit, p.214.

²⁹ البوندسرات هو المجلس الفدرالي الذي يمثل الولايات ويتم تعيين أعضائه من طرف حكومات الولايات وفقاً للمادة 51 من دستور ألمانيا الصادر في 1949.

https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf?lang=ar

³⁰ رئيس الدولة الألمانية لا ينتخب بشكل مباشر. المادة 54 من دستور ألمانيا لعام 1949.

³¹ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op cit, p.214

³² عدم التطابق هذا هو الذي كان وراء تردد المجلس الدستوري في 1991 وعدم تعيين رئيسه لنياحة رئيس الجمهورية لأنه لا يملك الشرعية الكافية لذلك، خاصة وأنّ الدستور لم ينص صراحة على ذلك.

³³ صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018، ص. 305.

³⁴ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op cit, p.213

³⁵ يعدّ هذا التبرير القانوني واهياً، فحل المجلس المنتخب يحول أصلاً دون استكمال إجراءات التصريح بالشغور، خاصة وأنّ الدستور لم ينص على إجراء آخر لإعلان الشغور بغياب المجلس المنتخب.

لذا، يتولى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري حسب الحالة مهام رئيس الدولة وفقا للدستور الجزائري. وليس لهذا التكليف ما يبرره سياسيا، إذ لا تتوافق طريقة الاختيار في الحالات الثلاث: رئيس الجمهورية ينتخب بشكل مباشر، رئيس مجلس الأمة ينتخبه أعضاء المجلس (المعينون والمنتخبون)، أما رئيس المجلس الدستوري فيعيّنه رئيس الجمهورية. فما هو الرابط بين الهيئات الثلاث؟ التمثيل الشعبي أبعد من أن يكون أساس الرابط بينها، ويتأتى التفسير الوحيد في الانتماء للدائرة الرئاسية. فمن خلال هاتين المؤسستين يضمن الدستور عدم انتقال السلطة لقوى سياسية غير موافقة لاتجاه رئيس الجمهورية³⁶؛ رئيس المجلس الدستوري يعيّنه رئيس الجمهورية، أما رئيس مجلس الأمة، فإنّ الدستور ونظام الانتخاب يحافظان تقنيا على التوازنات السياسية المستقرة، من خلال آليات اختياره ولا يتركّان الأمر في دائرة الأغلبية.

إذ يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة³⁷ بالأغلبية، حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية³⁸. مما يعني مبدئيا أنّ الاتجاهات الأقلية تمتلك حظوظا محدودة للوصول إلى مجلس الأمة، فيفوز غالبا المرشحون من الأغلبية. أما لرئاسة المجلس فيختار المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة. وإلا ينظم دور ثان بين الفائزين الأول والثاني يفوز فيه من حصل على أغلبية الأصوات³⁹. في هذه الحالة، يؤثر الثلث الرئاسي بعمق على العملية، إذ أثبتت التجربة أنّ رئيس مجلس الأمة لطالما كان منه. مما يعني أنّه المؤسسة المنتخبة الوحيدة التي تتناسب والاتجاه السياسي الرئاسي فلا تبقى عرضة لتغير الأغلبية.

ب-فترة النيابة

ينظم الدستور حالة الشغور لضمان استمرارية الدولة وأساسا تنظيم انتخابات رئاسية⁴⁰، لذا يفترض تحديد مدة كافية لذلك. إذ حدد الدستور الجزائري فترة تولي مهام رئيس الدولة بمدة أقصاها تسعون يوما لغرض السماح بتنظيم انتخابات رئاسية خلالها. ويبدو جليا أنّ المؤسس قد اعتمدها إعمالا للمادة 136 من نظام الانتخاب التي

³⁶ قد يكون لهذه الأحكام أثر إيجابي أيضا، فخلال هذه الفترة، يفترض أن تتوفر ضمانات لتوازن السلطات والأغلبية، وأهمها تقادي النزاعات بين الاتجاهات السياسية إذ يحسم هذا الاختيار الانتقال مسبقا.

³⁷ من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية.

³⁸ القانون العضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخ في 28 أوت 2016، المادة 108. لم يشمل تعديل نظام الانتخابات الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المواد محل الدراسة، أنظر الجريدة الرسمية عدد 55 مؤرخ في 15 سبتمبر 2019 تتضمن القانون العضوي رقم 08-19 يعدل ويتم القانون العضوي 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات.

³⁹ جريدة رسمية عدد 49 مؤرخة في 22 أوت 2017 تتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 06 منه.

⁴⁰ Hugues PORTELLI, *Droit constitutionnel*, 3 édition, Dalloz, Paris, 1999, p.184.

تحدد تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية بالفترة نفسها⁴¹. تؤكد هذا التفسير أحكام المادة 88 من التعديل الدستوري لعام 1996، أين لا تتجاوز المدة 60 يوما وهي الظرف نفسه الذي قرر لاستدعاء هيئة الناخبين بموجب مرسوم رئاسي قبل تاريخ الاقتراع للانتخابات الرئاسية وفقا لنظام الانتخابات⁴²، لكن دستور 1989⁴³ حدد الفترة بما لا يتجاوز 45 يوما، ورفعت لاحقا إلى 60 يوما في تعديل 1996. أما الدستور الفرنسي فاكتمل بمدة لا تقل عن 20 يوما ولا تزيد عن 35 يوما من بداية الشغور أو التصريح نهائيا بوجود المانع⁴⁴.

ففي الانتخابات الرئاسية المعتادة، تستدعي الهيئة الناجبة في ظرف تسعين يوما قبل تاريخ الاقتراع، والتي تشكل بداية العملية الانتخابية. في الظروف العادية، تعدّ هذه الفترة معقولة بالنظر للإجراءات المتعلقة بالتحضير للعملية كمراجعة القوائم الانتخابية وغيرها⁴⁵. لكن في حالة الشغور كان على المؤسس أن يعتمد فترة أقل بكثير، وتعدّ الثلاثون يوما كافية جدا⁴⁶. ذلك ما ورد في نظام الانتخابات لعام 1997 أين خفض تاريخ استدعاء الهيئة الناجبة إلى ثلاثين يوما في حالة الشغور، كما أوجب إصدار المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية في حدود الخمسة عشر يوما الموالية لوثيقة التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية⁴⁷.

يطول الوضع أكثر فيما يتعلق بالمانع المؤقت. فغالبا ما يؤدي إعلان حالة الشغور المؤقت في النهاية إلى شغور نهائي، لأنّ المرض الخطير المزمّن الذي يحول دون ممارسة المهام قلما يسمح للمريض بالتعافي خلال فترة الخمسة وأربعين يوما. بهذا تكون فترة النياحة: $135 = 90 + 45$ يوما، وهي مدة طويلة جدا تكون فيها المؤسسة المفتاحية محددة الاختصاص. لكن يبدو أنّ المؤسس أطال المدة عمدا لأنّ النظام أحادي القطب لا يستوعب التغيرات المفاجئة ويتطلب إعادة تعريف للتوازنات القائمة، خاصة وأنّ أغلب المؤسسات تستمد مصدر سلطتها من رئيس الجمهورية. ففي نظام مغلق كالجزائر، غالبا ما تصاحب فترات الشغور أزمات سياسية وقانونية، مما يتطلب من المؤسس إنشاء نظام يتوقع أغلب هذه الحالات لاقتراح حلول تضمن الاستقرار

⁴¹ قانون رقم 10/16 يتضمن نظام الانتخابات، مصدر سابق الذكر.

⁴² الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997، المادة 29 تحدد مدة ثلاثة أشهر ليطم استدعاء الهيئة الناجبة، أما في الانتخابات الرئاسية فتتص المادة 154 منه على أن تستدعي هيئة الناخبين بموجب مرسوم رئاسي في ظرف الستين يوما قبل تاريخ الاقتراع.

⁴³ دستور الجزائر لعام 1989، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989، المادة 84.

⁴⁴ دستور فرنسا لعام 1958 المعدل، المادة 07.

⁴⁵ مراجعة القوائم الانتخابية تتم كل سنة خلال الثلاثي الأخير، كما يمكن مراجعتها استثنائيا بموجب مرسوم استدعاء الهيئة الناجبة. مما يعني أنّ الإجراء الأخير غير ملزم وفقا للمادة 14 من نظام الانتخابات، القانون العضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.

⁴⁶ تحدد المادة 135 من نظام الانتخابات الجزائري فترة 30 يوما السابقة لانقضاء عهدة رئيس الجمهورية لإجراء الانتخابات الرئاسية. قانون رقم 10/16، مصدر سابق الذكر.

⁴⁷ الأمر 07/97 يتضمن نظام الانتخابات، مصدر سابق الذكر.

والتوازن. فلا يفترض انتهاء مدة النيابة دون تمكن الشعب من اختيار رئيس جديد، لأن ذلك يضع المؤسسات خارج إطار الشرعية الدستورية، لكن هل يمكن للدستور استيعاب كل الافتراضات؟ وضع الدستور لتنظيم التداول على السلطة بشكل سلمي في إطار علاقة الثقة بين الشعب وحكومته، فيقع على المؤسس توقع كل الاحتمالات التي تطرأ على العمل المعتاد كحالة الشغور. لكنه بالمقابل لا يستوعب أزمات الشرعية وحالات انهيار المؤسسات الحاكمة **لأنها تتنافى مع سبب وجوده**. فلا نتوقع أن ينص مثلاً على حالة امتناع الشعب عن ممارسة حقه في الانتخاب أو الترشح، لأن ذلك يعبر عن رفض الاحتكام للدستور وعدم الثقة في المؤسسات التي أنشأها، بهذا يحكم مسبقاً على عدم فعاليته. لذا، غالباً ما تحل هذه الأزمات في إطار سياسي عن طريق التوافق. أما مشكلة نهاية مدة النيابة دون إمكانية اختيار رئيس جمهورية لاستحالة تنظيم انتخابات فلا تأخذ وصفاً دستورياً فقط، لأنها تؤكد عمق الأزمة والقطيعة بين الشعب وحكومته⁴⁸. فالإشكال لا يتعلق فقط بالمدة، إذ يقوم النظام السياسي الجزائري على مؤسسة الرئاسة، والاعتماد على هيئة تتولى مهاماً محدودة يؤثر على فعاليته من جهة وعلى الاستقرار المؤسساتي من جهة أخرى.

2/ضبط سلطة رئيس الدولة في إطار الاختصاصات الضرورية

يمس انقطاع المهمة الرئاسية بمبدأين أساسيين للجمهورية: علوية مؤسسة رئيس الجمهورية والانتخابات التنافسية⁴⁹. فرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة ليس رئيساً للجمهورية، إذ لا يحظى بالشرعية التي يتمتع بها هذا الأخير. ولا تسمح له طريقة تعيينه بممارسة الاختصاصات السامية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية كمجسد لوحدة الأمة وحام للدستور⁵⁰. (أ) إذ تضيق اختصاصاته ليمارس فقط ما يضمن استمرارية المؤسسات باعتباره سلطة تنفيذية لا غير. (ب)

أ- الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة واستثناء السلطات السامية

لا يحظى رئيس الدولة المعين ببرنامج سياسي حصل على ثقة الشعب، ولا يضطلع بوكالة وطنية تسمح له بتمثيل الأمة. كما يفقد لأهم قاعدة شرعية تبرر تمتعه بالسلطة السامية، والتي تجد أساسها فقط في العهدة الانتخابية مما يضيق من مجال مهمته تلقائياً. فنص الدستور على عدم إمكانية ممارسة بعض الاختصاصات

⁴⁸ ذلك ما يطرح عدة فرضيات لا مجال لدراستها في هذا المقال. أنظر: **لوشن دلال**، "وسيلة إرساء التحول الديمقراطي: نظام انتقالي أم مستديم؟" مداخلة في الملتقى الوطني حول العدالة الانتقالية: تجارب دولية مختارة. كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2016.

⁴⁹ François LUCHAIRE, Gérard CONAC, op.cit, p.212

⁵⁰ تنص المادة 84 من الدستور الجزائري، قانون رقم 16 / 01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 أن: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة..."

هو نتيجة لطريقة تعيينه، يؤكد ذلك أنها تتطابق إلى حد بعيد مع الاختصاصات الرئاسية التي لا يمكن تفويضها⁵¹، والتي يمارسها فقط رئيس الجمهورية باعتباره المؤسسة التمثيلية التي اختارها الشعب صاحب السيادة⁵²، ذلك ما يبدو من خلال الاختصاصات المحظور ممارستها على رئيس الدولة:

- لا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة الترشح لرئاسة الجمهورية⁵³. كما يستقيل الوزير الأول إذا ترشح للرئاسيات ويعين رئيس الدولة أحد أعضاء الحكومة ليمارس الوظيفة⁵⁴.
- لا تقال ولا تعدل الحكومة القائمة خلال هذه الفترة⁵⁵.
- لا يحق له إصدار العفو أو تخفيض العقوبات أو استبدالها.
- لا يمكنه استشارة الشعب في قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- لا يمكنه تعيين حكومة جديدة (الوزراء).
- لا يمكنه التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من الدستور.
- لا يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.
- لا يتم إعمال أحكام إجراء ملتزم الرقابة خلال هذه الفترة ولا تقدم استقالة الحكومة أمام رئيس الدولة. وإذا تم ذلك بشكل مخالف للدستور، فعلى رئيس الدولة عدم قبولها، لأن ذلك يؤدي إلى فراغ مؤسساتي يصعب لاحقا تداركه.
- لا يحق له المبادرة بتعديل الدستور ولا المضي في الإجراءات حتى ولو كانت المبادرة من أعضاء البرلمان.

بهذا الشكل تضيق اختصاصات رئيس الدولة لتختصر في المجال التنفيذي بمعناه الواسع⁵⁶، والتي تشمل أيضا جزءا من الوظيفة الحكومية كإبرام المعاهدات، ولا يمارس إلا الوظائف التي تضمن الحد الأدنى لاستمرارية المؤسسة.

⁵¹ قانون 01 / 16 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، مصدر سابق الذكر، المادة 101 .

⁵² تؤكد المادة 8 من دستور الجزائر (قانون 01 / 16 يتضمن التعديل الدستوري) هذا الطرح. أنظر: حنان مفتاح ، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016/2015، ص. 37.

⁵³ قانون 01 / 16 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، الفقرة 7 من المادة 102 من الدستور.

⁵⁴ المصدر نفسه، المادة 104 فقرة 2 من الدستور الجزائري.

⁵⁵ المصدر نفسه، الفقرة 1 من المادة 104 من الدستور الجزائري.

⁵⁶ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود. دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص. 142.

ب- ضمان الحد الأدنى للعمل المؤسساتي

لتقادي القرارات ذات المدى السياسي، تم تحديد مجموع اختصاصات الرئيس التي لا يمكن أن يمارسها خلال هذه الفترة⁵⁷. كما يتوجب توقع حدوث انقطاع أو تهديد لمؤسسات الدولة، لذا نص الدستور على إجراءات خاصة لهذه الحالات.

إذ لا يمكن خلال هذه الفترة إعلان حالات الطوارئ، الحصار أو الحالة الاستثنائية أو تقرير التعبئة العامة أو إعلان الحرب إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن. كما لا يمكن توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم إلا باكتمال الإجراءات سابقة الذكر. بالمقابل، تم استبعاد الحكومة من كل الإجراءات، رغم كونها طرفا خلال الحالات المعتادة كوزارة أو كمجلس وزراء أو على الأقل وزيرها الأول⁵⁸. مما يعني أن رئيس الدولة يمارس هذه الوظيفة باعتباره سلطة تنفيذية.

بينما تعدّ الحكومة في هذه الحالة أفضل مؤسسة يمكنها دعم قرارات رئيس الدولة. لكن العلاقة الضمنية التي يقرها دستور الجزائر بين رئيس الجمهورية وحكومته تحول دون ذلك، فهي في الحالات العادية مؤسسة منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية، وبغيابه تفقد أهم مصادر عملها. ذلك ما يفسر غيابها عن مجموع الإجراءات المقررة لتسيير فترة شغور منصب الرئاسة. رغم هذا، يمنع المؤسس إقالة الحكومة أو تحريك إجراء ملتزم الرقابة، فإن استبعدت كسلطة قرار تشارك رئيس الدولة لماذا يؤكد الدستور على ضرورة بقائها؟ تفسر الوضعية الجدلية للحكومة في النظام الجزائري هذه الحالة، إذ تبقى بين تبعيتها لرئيس الجمهورية وبين انتماؤها المفترض للأغلبية البرلمانية. مما يعقد من نموذج تسيير هذه الحالات خاصة إذا واكبتها أزمات سياسية.

خاتمة

خلال فترة الشغور، تكون مؤسسة رئيس الجمهورية في حالة وهن، مما يرفع من محاولات تغيير طبيعة التوازنات داخل النظام. لذا حاول المؤسس ضمان استمرارية قانونية وسياسية تحول دون الانتقال الفعلي للسلطة من اتجاه إلى آخر خارج إطار الإرادة الشعبية، ولحماية النظام ككل بإبعاد مؤسسة الرئاسة عن تأثير الاتجاهات الحزبية المعادية من ناحية، وعن شخص رئيس الجمهورية في حد ذاته الذي قد يلجأ لهذا الإجراء لهدف مخالف للمصلحة العامة. فأسس نموذجا معقدا لتسيير أزمة خاصة ترتبط بانقطاع غير طبيعي للمهمة الرئاسية.

⁵⁷ Guy CARCASSONNE, op cit, p.73.

⁵⁸ يستشار الوزير الأول في حالتي الطوارئ والحصار، ويستمتع رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء لتقرير الحالة الاستثنائية، ويقرر التعبئة العامة في مجلس الوزراء، ويجتمع مجلس الوزراء في حالة الحرب (قانون 01 / 16 يتضمن التعديل الدستوري، المواد 105، 107، 108، 109...من دستور الجزائر)

لكن رغم ما يبدو من تشديد في إجراءات إثبات المانع، فإن ذلك مقابل إطلاقية الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في حد ذاته. إذ يتخطى النظام بصعوبة ضعف المؤسسة الرئاسية واستبدالها بهيئة لا يختارها الشعب لهذا الغرض. إلا أن النموذج الذي اقترحه المؤسس لا يعمل بفعالية في مواجهة الوقائع المادية المفاجئة فيؤخذ عليه محدودية التنظيم إذ لا يتوقع كل احتمالات الشغور المؤسساتي، كما يضيق من طبيعة الموانع. وما يزيد من صعوبة أعمال الأحكام أن الإجراءات تبقى رهينة الإرادة السياسية أكثر من ارتباطها بالتقييم العلمي للموانع.

يبدو إذا أن المؤسس لم يتمكن من إتاحة البدائل القانونية نظرا للمركز المتفوق لرئيس الجمهورية وضعف المؤسسات الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى، للنموذج الدستوري الذي يعيق التعبير عن الإرادة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر مما يربك العمل المؤسساتي. كما أنه عمد إلى تضيق اختصاصات رئيس الدولة الذي يمارس وظيفة تنفيذية مقيدة، فتبقى الإجراءات محل الدراسة حبيسة الإرادة السياسية للمؤسسات الحاكمة وفقا لما يلي:

- لم يؤسس الدستور ضمانات كافية لتفعيل إجراء التصريح بالشغور باعتماد مبدأ التدخل التلقائي للمجلس الدستوري.

- النصاب الذي يتطلبه المؤسس لتصويت المجلس الدستوري والبرلمان قد يؤدي إلى شل الإجراء تماما.

- استبعاد الحكومة خلال الإجراءات وفترة النيابة رغم كونها المؤسسة المرتبطة بالرئيس لطبيعة عملها.

- حصر حالات الموانع والشغور النهائي مما قد يؤدي إلى عدم التمكن من المضي في الإجراء رغم استحالة ممارسة المهام.

- تحديد سلطة رئيس الدولة وطول مدة النيابة، مما قد يؤدي إلى عدم فعالية المؤسسات خلال هذه الفترة.

- حصر الحالات التي يكلف فيها رئيس المجلس الدستوري بتولي المهام، فلا يمكن تكليفه في حالات أخرى. كما أن شغور المناصب الثلاثة يؤدي إلى أزمة.

نظرا لما سبق، وباعتبار أن الأحكام موضوع الدراسة قد أثبتت قصورها سابقا، حاولنا صياغة الاقتراحات الآتية:

- خفض المدة المقررة لتنظيم انتخابات رئاسية جديدة إلى ثلاثين يوما.

- التخلي عن الشرط المتعلق بالتصويت بالإجماع من طرف أعضاء المجلس الدستوري، والاكتفاء بتصويت الأغلبية.

- النص على إخطار المجلس الدستوري من طرف الحكومة وعدم الاعتماد على الإخطار التلقائي، الذي لا يتماشى مع أسلوب العمل المؤسساتي في الجزائر.

-تكليف الحكومة بدل رئيس المجلس الدستوري لنيابة الرئيس في حالة الشغور النهائي خاصة بعد تعديل 2016، أين صارت معينة على أساس الاختيار الشعبي غير المباشر.

-فتح مجال الاجتهاد في أسباب الشغور وعدم تضيقها في المرض الخطير والمزمن باعتماد النص على نتائج المانع: فلا يكتفي المؤسس بسبب وحيد بل يربطه باستحالة ممارسة المهام.

-النص على إجراء احتياطي لإعلان حالة الشغور في حالة حل المجلس الشعبي الوطني.

-الفحص الطبي الدوري للحالة الصحية لرئيس الجمهورية لتقادي الأمراض التي تتطور ببطء دون إمكانية تشخيصها من طرف الجهاز الحكومي.